Labour Canada Travail Canada

Canada Labour Code, Part IV Compliance Policy

Canada

86-05799/

Canada Labour Code, Part IV Compliance Policy

Published by authority of the Minister of Labour,
Government of Canada

Available from:
Labour Canada
Publications Distribution Centre
Ottawa, Ontario K1A 0J2

Labour Canada Catalogue Number: L25-0048/86B

©Minister of Supply and Services Canada 1986
Cat. No. L31-68/1986
ISBN 0-662-54614-8

Printed in Canada

TABLE OF CONTENTS

Introduction 1
Purpose of Part IV 4
Orientation of the Compliance Policy 5
Compliance Techniques 6
Safety and Health Committees and Representatives 11
Development of Standards and Regulations 14
Information and Education for Employers and Employees 16
Control of Compliance Activity 17
Monitoring 18
Use of Safety Officer's Statutory Powers ... 21
Response to Non-Compliance 22
Court Actions 25

INTRODUCTION

Compliance with Federal Statutes

The law has always been used to influence citizens to act consistently with government policy. Traditional approaches have been based on the criminal law, prohibiting, with penal consequences, certain undesirable practices. As regulatory activity has increased, more criminal prohibitions have been attached to aspects of otherwise lawful activity. Such an adversarial approach is no longer deemed to be appropriate to modern regulatory programs.

The implementation of a regulatory statute like Part IV of the Canada Labour Code is really in the hands of the regulated: only employers and employees can prevent accidents and injury to health at work. The government's role is to:

- encourage compliance;
- facilitate compliance;
- monitor compliance and non-compliance; and
- respond to non-compliance.

Enforcement, that is investigation and prosecution of suspected offences, is just one technique in the last category. A modern compliance policy must give proper emphasis to a full range of compliance techniques.

The Federal Statutes Compliance Project

Between September 1982 and February 1983, the government conducted a preliminary study, co-ordinated by the Department of Justice, of the law and practice of compliance federally in Canada. The object was to develop a work plan to enhance the quality of service to the public in compliance programs. The quality of service is, of course, measured by the **fairness** with

which individual regulatees are treated, the **effectiveness** with which such programs promote compliance, and the **economy** with which resources are used for that purpose.

The study included, among other tasks, a survey of 22 compliance units in 14 departments and agencies.

The study confirmed the existence of significant common problems in federal compliance systems. There is unfair disparity in the application of compliance measures between and within departments. Regulatees often receive little procedural protection in their dealings with compliance officers. A work plan was developed to address these problems systematically.

The work plan of the Federal Statutes Compliance Project involves:

a) pilot studies on the compliance systems under five existing statutes, including the Canada Labour Code;

b) consideration and development of procedures for dealing with federal infractions;

c) studies on the applicability of certain modern compliance techniques, such as self-certification and performance standards;

d) a study on compliance psychology; and

e) development of evaluation techniques for compliance systems.

The federal project findings have been put at the disposal of certain federal occupational safety and health authorities to be considered in the revision of their compliance programs. Officials of the Department of Justice also acted as consultants in the development of the Compliance Policy.

The notes in this edition relate the areas of compliance work to the findings of the Compliance Project on such matters as compliance psychology and the use of modern compliance techniques.

The policy is based on the experience of field and headquarters staff of Labour Canada in consultation with officers of Transport Canada, the Canadian Transport Commission, and the Canada Oil and Gas Lands Administration. The policy also attempts to use current ideas on improving, for all concerned, means of promoting compliance with the law.

Purpose of the Compliance Policy

The purpose of this brochure is to guide compliance activities under the amended Part IV of the Canada Labour Code. Accordingly, the compliance policy brings together all the measures employed by federal occupational safety and health authorities* to influence employers and employees within the federal jurisdiction to act consistently with the purpose of Part IV.

The policy will apply to headquarters, regional, and district occupational safety and health officials. It will be published to ensure that employers and employees know what to expect from the compliance practices associated with Part IV of the Canada Labour Code.

The objectives of the compliance policy are:

a) fairer, more effective and less costly compliance activities;

*The expressions "federal occupational safety and health authorities", "federal occupational safety and health officials", "government", "government officials", and "federal officers" in this brochure mean Labour Canada officials or the other officials appointed as safety officers by the Minister of Labour to administer Part IV of the Canada Labour Code.

b) structured discretion exercised openly by federal officials; and

c) a national policy, to be applied consistently across the country.

PURPOSE OF PART IV

Part IV of the Canada Labour Code now contains an explicit policy purpose, to give direction both to the public and to government officials.

The purpose is stated in section 79(1):

"to prevent accidents and injury to health arising out of, linked with or occurring in the course of employment to which this Part applies".

The purpose will be widely publicized, so that officials and the public will have a shared understanding of the policy foundation for compliance.

Note: The compliance units surveyed emphasized the desirability of having a clear statement of purpose embodied in the statute itself. The absence of a clear purpose causes difficulty for the government in allocating scarce human and financial resources, and creates misunderstanding between regulator and regulatee.

ORIENTATION OF THE COMPLIANCE POLICY

In keeping with the purpose of Part IV, the primary aim is prevention. The means used within the policy to achieve prevention are predicated on the assumption that the majority of establishments in the federal jurisdiction are voluntarily in compliance with the Part, and that they are willing and intend to meet their safety and health obligations. The policy is also designed to deal effectively with instances of non-compliance.

Federal officials will accordingly:

a) seek to inform those affected of their obligations;

b) provide opportunities for interested parties to participate in the development of regulations and standards;

c) involve employers and employees in monitoring, e.g., through safety and health committees;

d) apply various techniques to facilitate and promote compliance;

e) identify instances of non-compliance;

f) where non-compliance is detected, provide opportunities for correction suited to the situation by securing an "assurance of voluntary compliance" or issuing a "direction";

g) apply for injunctions in urgent situations of serious risk; and

h) prosecute non-compliance.

Note: While some compliance units see their role as enforcers, investigating and prosecuting suspected offences, by far the more common orientation is toward encouraging compliance and correcting non-compliance. This latter approach better reflects the mainstream of Canadian regulatory practice. Prosecution is a sanction of last resort against serious and apparently willful offences.

Where monitoring of regulatees and initial response to non-compliance is the responsibility of more than one compliance unit, a common orientation is the keystone of consistent application of the law. Consistency is essential to fairness, real and perceived, which in turn enhances the willingness of regulatees to co-operate.

COMPLIANCE TECHNIQUES

Employers and employees and federal officials participate in the implementation of occupational safety and health requirements through a range of techniques. These are intended chiefly to encourage, facilitate and/or monitor compliance and include the following:

a) **Consultation on regulations**. Where standards are developed within the federal government, they are publicized before adoption, for example in the Regulatory Agenda, and comment by affected parties is invited. Organizations such as the Railways Advisory Board and the Marine Safety Advisory Council are also involved in the consultative process.

b) **Public information** on the content and application of rules and standards is

provided by federal occupational safety and health officials.

c) **Safety audits conducted by industry**. Labour Canada encourages, and publishes a guide for, the evaluation of accident prevention programs and the assessment of environmental safety and health conditions.

d) **Permits and exemptions**. Permits are issued to road transport businesses for temporary deviations from motor vehicle operators regulations. Adherence to the terms of the permit is monitored to ensure employee safety. The permit holder reports on its use.

The Minister of Labour can exempt a workplace from the statutory procedure for the right to refuse to work where the parties have created their own system which is as good as or better than that provided by Part IV of the Code.

The Minister of Labour may also exempt a workplace from the requirement to establish a safety and health committee under certain conditions as specified in subsec. 92.(3) and subsec. 92.(4).

e) **Counselling**. Safety officers advise on matters affecting safety and health and on means of compliance.

f) **Safety audits conducted by federal occupational safety and health officers**. Safety officers conduct, on their own initiative, comprehensive evaluations of safety programs in workplaces.

g) **Inspections**. Safety officers routinely visit workplaces subject to the Canada Labour Code to monitor compliance with the requirements of Part IV.

h) **Right to refuse to work**. When an employee exercises the right to refuse to work in a situation of danger (subsec. 85(1)) and the employer and employee are unable to come to a mutually satisfactory resolution of the problem, it is the task of the safety officer to investigate, reach a decision as to whether there is a danger and, if necessary, issue a direction.

i) **Complaints**. Safety and health committees and representatives respond to employee complaints. Where the employee chooses to involve government officials, safety officers investigate complaints that a workplace is not in compliance with Part IV.

j) **Accident investigations**. Employers investigate and record accidents. They report to Labour Canada on their investigations into lost-time injuries, as well as reporting annually on all injuries. Safety and health committees and representatives can help to ensure effective investigation and sound record keeping. Taking into account the seriousness of the accident and the information available from other sources, safety officers may also investigate accidents with a view to preventing their recurrence.

k) **Directions**. Safety officers issue directions to employers and employees to require that hazards be remedied. The appropriate use and significance of directions is discussed in the section on Response to Non-Compliance.

In addition to these, government officials will be applying the following techniques, with the aim of promoting a climate favourable to compliance.

l) **Rules developed by regulatees**. Regulated businesses, industry associations, and private independent organizations will

increasingly be invited either to develop or to participate with labour in the development of safety and health requirements. After the validity of such requirements is confirmed through consultation with employees or their representatives and other affected parties, they may be incorporated into law.

m) **Performance standards** prescribe the outcome to be achieved and permit affected businesses to reach the standard by whatever effective means they find to be best suited to their operations.

n) **"Self-certification"** and **"third-party monitoring"** place the responsibility for inspecting equipment or monitoring operations or for certifying inspections or records on the regulatees themselves or on independent third parties. Federal occupational safety and health officials will design and maintain an effective system of spot checks. These techniques can then significantly reduce the cost and inconvenience of inspections for both industry and government without sacrificing the quality of safety regulation. For example, some of the monitoring of the safety of elevating devices and of boilers and pressure vessels is now carried out by third parties. The Dangerous Substances Regulations call for self-certification with respect to airborne contaminants.

o) **Tiering** consists of tailoring reporting requirements and inspection levels according to the risks to safety and health inherent in an industry, or according to the compliance records of individual businesses. Accident reporting requirements are already tiered, according to the seriousness of the accident, and the Code's requirements for safety and health committees and representatives are tiered according to the number of employees in the workplace.

p) **Government-Approved Internal Auditing Programs** (GIAPs). Regulated firms will be encouraged to establish or expand existing management information systems to inspect, analyse and evaluate the firms' performance with respect to Part IV requirements and corporate policies and objectives.

These management information programs will consist of clearly defined policies, procedures, monitoring devices, record-keeping and information systems, and those mechanisms for corrective measures that the company needs in order to attain and maintain compliance.

It is anticipated that businesses taking advantage of the GIAPs will build into them a significant role for the safety and health committees or safety and health representatives required by Part IV.

q) **Assurances of Voluntary Compliance** (AVCs). An AVC is a formal, written assurance by the person in charge of a workplace that a contravention of Part IV will be corrected. It is accepted in situations which do not, under this policy, call for a direction.

Note: While the circumstances of regulatees offer a variety of opportunities to promote compliance, some regulatory programs are strictly limited, by the laws under which they operate, in the techniques they can use. In other programs, the legislation is unimaginative and provides for only one response, usually prosecution, but does not actually preclude the application of unofficial rewards and sanctions. These will vary according to the inventiveness of officials.

Such unofficial measures tend to be applied according to a discretion which is, from the

point of view of the affected public, invisible. They are applied with a disparity which is inimical to fairness.

A modulated array of compliance techniques permits officials to respond proportionately and appropriately to each situation they face. Publicizing those techniques allows the public to know what to expect and, again, enhances the perception of fairness.

Every step of the regulatory process, from the establishment of a legislative policy and the development of standards through public information and monitoring to investigation and prosecution, provides opportunities to create a climate favourable to compliance.

SAFETY AND HEALTH COMMITTEES AND REPRESENTATIVES

The amended Part IV requires the establishment of safety and health committees or the appointment of safety and health representatives. These requirements may be summarized as follows.

As a general rule, safety and health committees serve work establishments of twenty or more employees, and safety and health representatives serve work establishments of five to 19 employees, or where safety and health committees are not required by law.

The safety and health committee (SHC) is a joint committee. Through it, management and employee representatives work together to identify job-related safety and health problems

and to make recommendations regarding solutions.

The safety and health representative (SHR) serves the same purpose as the committee.

The SHCs and SHRs will thus involve those most interested in promoting and maintaining safety and health.

Powers and functions

SHCs and SHRs have a number of powers and functions in common. That is, they both:

a) receive, consider, and act quickly on complaints relating to the safety and health of the employees they represent;

b) participate in safety and health inquiries and investigations at the work establishment (the participation may include consultation with safety and health professionals or technical advisers);

c) monitor programs, measures, and procedures related to the safety and health of employees;

d) ensure that adequate records are kept on work accidents, injuries, and health hazards, and regularly examine the resulting data;

e) request from the employer the information they need to identify existing or potential hazards in the work establishment;

f) have full access to all government and employer reports relating to the safety and health of the employees they represent; and

g) co-operate with federal safety officers.

The committees, however, have functions and powers additional to those they have in common with representatives. Thus, SHCs also:

h) maintain records pertaining to the disposition of complaints they receive;

i) co-operate with any occupational health service of the work establishment;

j) establish and promote safety and health programs for employee education; and

k) develop, establish, and maintain programs, measures, and procedures for the preservation and improvement of employee safety and health.

Safety and health committees and representatives provide a mechanism for employers and employees to discharge their responsibilities under Part IV. They have a pivotal role in enhancing safety and health while reducing direct government intervention in the workplace.

The compliance activities of occupational safety and health officials will focus especially on promoting the establishment of SHCs and the appointment of SHRs and on monitoring their operation. Workplace visits will emphasize the role of the committee or of the representative, with the safety officer using his or her occupational safety and health expertise to help them detect and prevent hazards. As the SHCs and SHRs become increasingly effective in developing prevention programs and in monitoring safety and health, programmed inspections will become more selective, focussing on the higher risk industries as well as on sectors where there is a lower rate of compliance.

Note: The committees and representatives can contribute to a sense of direct responsibility,

on the part of those in the workplace, for occupational safety and health, which in turn contributes to a desire to comply. They also promote effectiveness and economy, by involving those in the workplace who are affected by compliance and non-compliance, and by reducing the necessity for direct government involvement. Effective committees and representatives can also reduce the cost to business of time lost during inspections.

DEVELOPMENT OF STANDARDS AND REGULATIONS

To contribute to a climate favourable to compliance, it is government's policy to involve affected industry sectors, companies and unions in the development of standards, and to emphasize voluntary decision making. The following represent the primary guidelines to be followed by federal officials in the formulation of occupational safety and health rules.

a) **Performance standards** will be used where they permit safety and health to be protected more efficiently. Performance standards set out the end to be achieved and leave the means to the discretion of individual businesses, whereas "design" standards prescribe the exact means to be used. Thus, for example, under the revised Canada Materials Handling Regulations, an employer is still responsible for ensuring that a forklift operator is trained and competent; but the employer no longer has a specific obligation to prevent the operator from starting the motor before the brake is set and the clutch is disengaged.

b) **Sources.** Government, business and labour task forces will be important sources of

regulations and standards. Standards committees, similar to those of the Canadian Standards Association, will continue to be used as appropriate.

c) **Consultation**. Proposals to develop or amend regulations or standards are published in the Regulatory Agenda. In addition, specific companies, trade unions or others directly affected by contemplated changes will be notified, and advice from regulatees will be encouraged.

d) **Language**. The government's objective is over time to phase out referencing of standards which are not available in both official languages.

Note: Modern compliance techniques emphasize voluntary decision making and keep government intervention to a minimum. They encourage private participation in defining regulatory goals.

Few factors contribute as much to a sense that a rule is just as does the opportunity for all affected to provide input. People will support a regulation which they feel is an effective means of achieving the purpose for which it was designed, especially if it is perceived to be clear and feasible. A regulation is more readily followed if it reflects knowledge of and sensitivity to the circumstances of regulatees. Knowledge of the rationale of a regulation on the part of all concerned will generally facilitate compliance. Regulatees are more committed to a rule which they feel is at least partly their creation. All of these psychological factors can be maximized by involving regulatees in the development of standards and regulations.

A degree of flexibility in the method of achieving compliance, as with performance standards, conveys the regulator's concern and respect for the regulatee.

INFORMATION AND EDUCATION FOR EMPLOYERS AND EMPLOYEES

Most people covered by the Canada Labour Code are willing, and intend, to meet their safety and health obligations. Comprehensive and accurate public information about the content and application of rules and standards is thus probably the most effective means to obtain compliance.

The information program will give particular emphasis to the purpose of Part IV, means of contacting the department, and new or revised rules.

The Department of Labour already uses pamphlets and audio-visual presentations at events which attract members of the affected public, such as exhibitions and business and labour conventions. A variety of economical means to make the delivery of information broader and more systematic will also be explored.

Educational institutions will be encouraged to incorporate material on occupational safety and health into their curriculums. Occupational safety and health officers will arrange for, facilitate, and/or conduct seminars and short courses at workplaces. Information sessions, especially for SHCs/SHRs will be promoted. Unions will be encouraged to use part of government educational grants for occupational safety and health purposes. Federal officers will promote training of members of SHCs and SHRs.

Note: Increasing regulatees' awareness of a rule, and of the rationale for it, will make compliance easier.

CONTROL OF COMPLIANCE ACTIVITY

Compliance activity can serve the purpose of the legislation more directly if it is controlled by those charged with responsibility for carrying out the policy objectives of the statute. Memoranda of Understanding (MOUs) will be developed by Labour Canada and the federal departments and agencies whose safety and health activities are being consolidated under Part IV. These MOUs will detail the respective responsibilities of the parties for selection, training, and operational control of departmental and agency safety and health personnel and for the orientation, monitoring, prosecution, and other aspects of this compliance policy.

MONITORING

Private sector participation in monitoring compliance and non-compliance will be encouraged in order to take advantage of safety and health expertise already in place and involve those most interested in the working environment. Accordingly, monitoring of occupational safety and health can include the following elements:

Reporting

Tiering. When regulations which contain reporting/record-keeping requirements are being revised or developed, consideration will be given to tailoring those requirements according to:

- industry accident record;
- size of firm;
- other factors germane to the subject matter of the reports/records.

The precise criteria, once worked out, will be published. Regulatees will be able to obtain accurate information on their tiering status.

Self-certification

Areas where this technique can be applied to enhance private sector responsibility will be identified and confirmed; e.g., certifying that corrective action has been taken that was ordered under a direction or agreed to in an assurance of voluntary compliance.

A statistically sound system for spot checking will be designed and implemented by federal officials.

Third-party Monitoring

Occupational safety and health authorities will identify and confirm other areas, besides boilers and pressure vessels and elevators, for possible application to control the costs of direct inspection.

The qualifications needed for carrying out monitoring in each area will be formulated, and monitors will be designated accordingly.

Spot checks will be carried out on the basis of statistically sound system to be developed. However, the system will not be made public, and spot checks will not, of course, be announced in advance. Qualified experts from outside the federal department involved may be retained to carry out spot checks.

Government-Approved Internal Auditing Programs

Options will be explored with industry and commitments then secured from both industry and government.

The programs will encourage and build on sound management practices in industry and incorporate roles for safety and health committees and representatives.

Planned Field Visits

To permit safety officers to carry out inspections where they are most needed, while protecting private firms from unnecessary inconvenience, planned field visits will be tiered. Workplaces will be grouped into categories based primarily on the individual company or workplace safety profile, where this is known, or the industry accident record, where the individual company's safety profile is not known.

Priorities of Safety Officer Interventions

Safety officers will give first priority to notification of refusal to work, etc., received in accordance with subsec. 86(1) of the Code. Such notifications will, as the section requires, be investigated "forthwith", i.e., without delay.

In other respects, the tasks of safety officers will be priorized according to the urgency and gravity of risk to safety and health of individual situations. The speed of the response will not, therefore, depend entirely on the occasion for the officer's intervention, whether investigating an accident, investigating a complaint, conducting a programmed inspection or making a consultation visit. Where a call is received concerning an accident or a complaint, it may mean that those on the scene are alerted to the hazard involved; so these situations may often not represent a grave enough continuing risk to warrant postponing a consultation visit, say, to a company or in an industry with a high accident record.

The SHCs and SHRs, in particular, will assist in evaluating urgency and gravity of risk, so that the safety officer does not respond with unnecessary speed, to the detriment of important routine work, such as programmed inspections.

Safety officer interventions in workplaces demonstrating a low risk will, generally, only occur:

a) where there is an event to be investigated;

b) if federal officials learn of a hazardous process or practice in workplaces of that sector;

c) to spot check (third-party monitoring, SHC minutes etc.); or

d) on a dual visit involving another type of inspection or activity.

Note: Most federal regulatory departments have considerable discretion in the means they choose to monitor compliance. Some departments use self-reporting systems, which may or may not be backed with adequate spot checking, in preference to direct inspection. Third-party monitoring is another means for reducing public expense. Fairness requires that individuals in similar circumstances be treated similarly by the government, and those with important differences be treated differently. A tiering system, based on criteria regulatees can endorse, contributes to that distributive justice.

USE OF SAFETY OFFICER'S STATUTORY POWERS

Clear definitions of the powers of officials and an explicit policy on the use of these statutory powers make it easier both for officials to carry out their work consistently and for regulatees to know how they will be dealt with.

Section 98 confers on safety officers ample powers for occupational safety and health purposes. These include powers:

- to enter a workplace;
- to examine, test, etc.;
- to take samples;
- to be accompanied and assisted by such persons and/or equipment as is deemed necessary;
- to direct that a place or thing not be disturbed pending an examination;
- to require the employer to produce documents and information;

- to make copies;
- to require the employer to furnish statements respecting environmental working conditions and other matters affecting safety and health.

In addition, section 84 permits a safety officer to authorize the removal of, or other interference with, wreckage, etc., related to an incident at the workplace in which an employee is killed or seriously injured.

Section 99 requires both employers and employees to give all reasonable assistance to the safety officer in his or her work. Section 100 makes it an offence to obstruct or hinder a safety officer in carrying out his or her occupational safety and health duties, as well as to make a false or misleading statement to him or her.

Those present in the workplace will usually give the safety officer all necessary co-operation, to permit him or her to carry out the task effectively with a minimum of interference with the operations of the establishment. In the rare case where there is an attempt to impede occupational safety and health work, the safety officer has at his or her disposal the legal instruments necessary to deal with the situation. It is the policy of the government to prosecute for the obstruction which has prolonged the dangerous situation.

RESPONSE TO NON-COMPLIANCE

Safety officers have at their disposal certain responses to non-compliance, permitting them to react proportionately to each occupational safety and health problem. In the interests of consistency and predictability, the uses of

assurances of voluntary compliance and directions are described here.

Assurances of Voluntary Compliance (AVC)

Occupational safety and health officials will seek compliance on a voluntary basis where this is consistent with employee safety. For most infractions, if there is agreement and willingness to correct a problem, the safety officer will accept the assurance of the person in charge of the workplace that compliance will occur without a direction.

a) The AVC contains the employer's or employee's written promise to comply by a given date.

b) AVCs will be used for "minor" and "intermediate" infractions which do not give rise to a situation of danger under subsec. 102(2).

c) AVCs will include an undertaking to inform the safety officer that the agreed-to corrective action has been completed.

d) When an AVC has obvious multi-regional and/or interdepartmental implications, the headquarters of the federal department involved is consulted in advance, if practical, or notified promptly afterwards.

e) Failure to comply with an AVC will lead to the issuance of a direction, and continued non-compliance can lead to prosecution for the original infraction.

Issuing a Direction

a) Directions are to be issued whenever an AVC has not been fulfilled, or where a situation of danger as defined in subsec. 102(2) is detected.

b) Directions are always to be given in writing. When absolutely necessary, however, they may initially be given orally; this is to be followed as soon as possible by a written direction.

c) When a direction has obvious multi-regional and/or interdepartmental implications, the headquarters of the federal department involved is consulted in advance, where feasible; otherwise it is notified promptly afterwards.

d) There will be a standard form of direction across Canada.

e) Information on directions issued will be included in a national automated data system to assist in the development of an information base showing, for example, directions issued by subject matter and region.

f) Time to comply is to be adequate and specified (date).

Note: Some regulatory programs are strictly limited in the responses available to them. Occupational safety and health officials are relatively fortunate in having a number of measures provided for in the Code and in having the latitude to create others. A modulated variety of techniques permits compliance officials to respond appropriately to each situation they encounter. It also makes it possible, in most cases, to avoid actual prosecution, which is costly and not particularly conducive to developing a well-motivated clientele.

The use of voluntary undertakings enhances the regulatee's commitment to, and sense of responsibility for, compliance. A response which takes into account the seriousness of the

violation and the compliance history of the regulatee will be seen as fairer. Consistency of treatment is also essential to fairness.

COURT ACTIONS

Where a contravention is very serious, or where it is not corrected despite the efforts of the safety officer, the policy of the federal government is to prosecute.

The law provides offences of graduated seriousness. Criminal offences include those in the Criminal Code, such as criminal negligence causing death and criminal negligence causing bodily harm. To complement these, Part IV provides a crime of willful breach of safety standards, where the person in breach knows that serious injury or death is likely; but this crime, unlike those in the Criminal Code, does not require that someone actually be hurt.

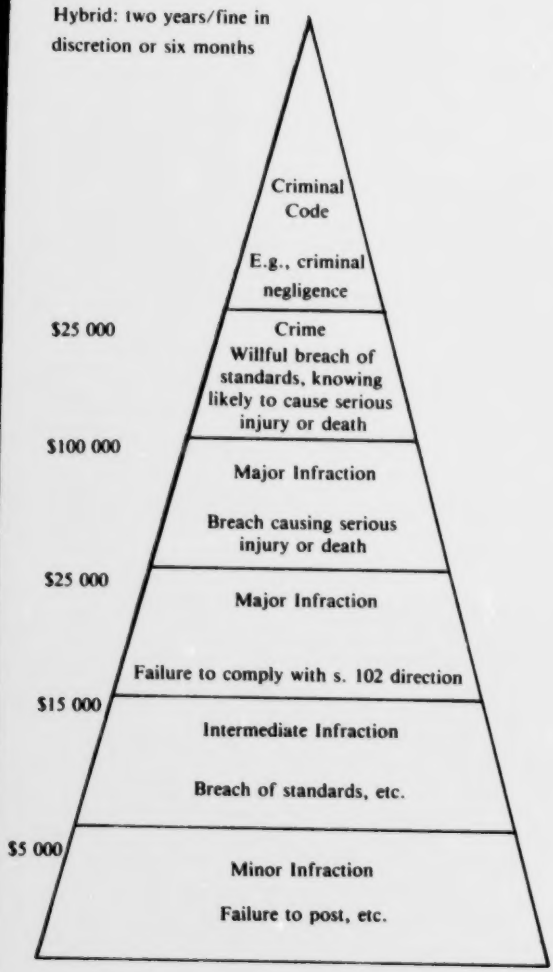
All the other offences in Part IV are "infractions". They are not punishable by imprisonment. These too are graduated according to the seriousness of the situation. There are two "major" infractions. The first is a contravention of safety standards which causes serious injury or death to an employee. The maximum penalty for this offence is a fine of $100 000. The other major infraction is failure to comply with a direction of a safety officer issued in respect of a source of danger. The maximum fine is $25 000.

Most contraventions of safety standards are "intermediate" infractions, punishable by a maximum fine of $15 000. Certain contraventions, which are unlikely to directly jeopardize the safety or health of employees, are "minor"

infractions, punishable by a maximum fine of $5 000.

Whereas the crime set out in subsec. 105(5) requires a willful offence with actual knowledge that it is likely to cause serious injury, the non-imprisonable infractions can be committed without willfulness or knowledge. They are either "strict" or "absolute" liability offences. In general, the strict liability offences pertain to statutory obligations which call for the exercise of some judgment. For that reason, a person who has exercised due care and diligence in seeking to meet safety and health standards is not guilty of such an offence. The infractions for which due diligence is a defence are set out in subsec. 105(6). The absolute liability infractions are purely objective: a person who has contravened the standard cannot claim due diligence. Once non-compliance is proved, the person responsible is found guilty of the offence.

Graphically, the scheme is something like this:



In case a situation arises where it is necessary to enforce compliance promptly, without completing a prosecution, the statute now provides for injunctions. This provision could also be used in a case where someone convicted of an infraction still is not in compliance.

These measures will only be used by federal officials as set out below:

For Crime (Subsec. 105(5))

Initiate prosecution at once in every case.

For Major Infraction (Subsec. 105(4))

Except in unusual circumstances, initiate prosecution at once in every case. Where circumstances do not appear to warrant such action, an immediate report should be made to the Minister. As experience with this policy grows, more precision will be added to this guidance.

For Repeat Offences

Prosecute for the contravention itself without a new direction.

For Failure to Comply with Direction

a) **Direction under subsec. 102(2).** Where there is a serious hazard and danger is immediate:

- do **not** wait for resolution of appeal, if any, to the regional safety officer;
- seek injunction under s. 105.5;
- launch prosecution for offence of disobeying direction (subsec. 105(2)).

In other cases:

- wait 14 days or time stipulated for correction; then
- seek injunction under s. 105.5;
- launch prosecution for offence of disobeying direction.

b) **Direction re intermediate infraction issued under subsec. 102(1).** After 14 days or time for correction, whichever is longer, initiate prosecution for offence of disobeying direction.

c) **Direction re minor infraction issued under subsec. 102(1).** After 14 days or time for correction, prosecute for original contravention.

For Obstruction of Safety Officer

Prosecute if either:

a) there is no other means to obtain needed information; or

b) once the inspection or investigation is completed, a danger is discovered which has been prolonged by the obstruction.

Note: Generally speaking, criminal prosecutions under regulatory statutes are rare. The responsible officials seem to consider that, in most cases, criminal prosecution is too cumbersome and too expensive to be efficient, and is too great an imposition on the citizen in relation to the breach which has been discovered. They are also deterred from initiating prosecutions because the follow-up of the case escapes from those responsible for implementing the policy objectives of a given statute once the file is referred for prosecution.

The provision in the amended Code that prosecutions can take place only with the consent of the Minister of Labour provides a starting point for the federal officials to develop a consistent approach to enforcement. One of the greatest problems in compliance systems today is the disparity in prosecution practices both geographically and between departments. This disparity gives an appearance of arbitrariness to official action and raises concerns with regard to s. 15 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms.

Consistent enforcement practice enhances the public's respect for the program and, thus, motivates regulatees to comply.

Travail Canada
Labour Canada

La politique de conformité au Code canadien du travail, partie IV

Canada

La politique de conformité au Code canadien du travail, partie IV

Publié en vertu de l'autorisation
du ministre du Travail,
gouvernement du Canada

On peut obtenir des exemplaires de cette publication
en s'adressant au
Centre de distribution des publications
Travail Canada
Ottawa (Ontario) K1A 0J2

N° de cat. de Travail Canada : L25-0048/86B

©Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1986
N° de cat. L31-68/1986
ISBN 0-662-54614-8

Imprimé au Canada

TABLE DES MATIÈRES

Introduction 1
L'objet de la partie IV 4
L'orientation de la politique de conformité 5
Les techniques de conformité 7
Les comités de sécurité et d'hygiène et les représentants 12
L'élaboration des normes et des règlements 15
L'information et la formation des employeurs et des employés 17
Le contrôle des activités de conformité 18
La surveillance 19
L'utilisation des pouvoirs statutaires des agents de sécurité 23
La réaction à la non-conformité 24
Les actions en justice 27

INTRODUCTION

La conformité avec les lois fédérales

Depuis toujours, la loi sert à inciter le citoyen à agir conformément à la politique du gouvernement. Fondées sur le droit pénal, les méthodes traditionnelles réprimaient certaines pratiques abusives au moyen de sanctions pénales. À mesure que les activités de réglementation se sont multipliées, il y a eu davantage de sanctions de cette nature visant certains aspects d'activités par ailleurs licites. Or, la méthode répressive n'est plus estimée appropriée aux programmes modernes de réglementation.

La mise en application d'une loi de nature réglementaire comme la partie IV du Code canadien du travail revient en réalité à ceux qui font l'objet de la réglementation : seuls les employeurs et les employés peuvent prévenir les accidents et les blessures en milieu de travail. Le rôle du gouvernement est :

- de favoriser la conformité;
- de faciliter la conformité;
- de contrôler le degré de conformité;
- de réagir en cas de non-conformité.

La coercition, c'est-à-dire les enquêtes et les poursuites judiciaires, n'est qu'une méthode appartenant à la dernière catégorie. Une politique de conformité qui se veut moderne doit accorder l'importance voulue à toute une gamme de méthodes de conformité.

Le projet sur l'observance des lois fédérales

Entre septembre 1982 et février 1983, le gouvernement a effectué une étude préliminaire, coordonnée par le ministère de la Justice,

portant sur le droit et la pratique en matière de conformité avec les lois fédérales au Canada. Il s'agissait de mettre au point un plan de travail en vue d'améliorer la qualité des services offerts au public dans le cadre des programmes de conformité. De toute évidence, la qualité des services est déterminée par l'**équité** avec laquelle les personnes réglementées sont traitées, par l'**efficacité** avec laquelle ces programmes favorisent la conformité et par l'**économie** des ressources qui sont consacrées à cette fin.

Entre autres choses, l'étude comprenait une enquête auprès de 22 services de conformité dans 14 ministères et organismes.

L'étude a confirmé qu'il existe des problèmes de taille, communs aux divers systèmes fédéraux de conformité. Il y a des disparités injustes dans l'application des mesures de conformité au sein des ministères et d'un ministère à l'autre. Il arrive souvent que la procédure accorde peu de protection aux personnes touchées par la réglementation quand elles ont affaire aux agents de conformité. Un plan de travail a été élaboré afin de régler ces problèmes de façon systématique.

Le plan de travail du projet sur l'observance des lois fédérales comprend :

a) des études pilotes sur les systèmes établis en vue d'assurer la conformité avec cinq lois actuellement en vigueur, dont le Code canadien du travail;

b) l'examen et la mise au point de procédures applicables aux infractions aux lois fédérales;

c) des études sur l'utilité d'appliquer certaines méthodes modernes de conformité, par exemple l'auto-attestation et les normes de performance;

d) une étude des aspects psychologiques de la conformité;

e) la mise au point de techniques d'évaluation des systèmes de conformité.

Les constatations du projet fédéral ont été communiquées à certaines administrations fédérales en matière de sécurité et d'hygiène au travail, lesquelles en tiendront compte au cours de la révision de leurs programmes de conformité. Des représentants du ministère de la Justice ont rempli le rôle de conseillers dans l'élaboration de la présente politique de conformité.

Les notes qui figurent dans la présente publication établissent un rapprochement entre les activités de conformité et les conclusions du projet sur l'observance des lois fédérales dans des domaines comme la psychologie de la conformité et l'utilisation des techniques modernes de conformité.

La présente politique est fondée sur l'expérience du personnel de Travail Canada, tant dans les régions qu'à l'administration centrale, de concert avec les agents de Transports Canada, de la Commission canadienne des transports et de l'Administration du pétrole et du gaz des terres du Canada. La politique vise également à utiliser les idées qui ont actuellement cours quant à l'amélioration, pour tous les intéressés, des moyens de promouvoir la conformité avec la loi.

L'objet de la politique de conformité

La présente publication vise à orienter les activités de conformité en vertu de la partie IV du Code canadien du travail. Par conséquent, cette politique réunit toutes les mesures auxquelles ont recours les administrations fédérales en matière de sécurité et d'hygiène au travail pour inciter les employeurs et les employés

qui relèvent de la compétence fédérale à agir conformément à la partie IV*.

La politique s'appliquera à tous les responsables en matière de sécurité et d'hygiène au travail, soit à l'administration centrale, dans un bureau régional ou un bureau de district. La politique sera rendue publique, de telle sorte que les employeurs et les employés sauront à quoi s'attendre en matière des pratiques de conformité reliées à la partie IV du Code canadien du travail.

Les objectifs de la politique de conformité sont les suivants :

a) la mise en œuvre d'activités de conformité plus équitables, plus efficaces et plus économiques;

b) l'exercice ouvert et structuré du pouvoir discrétionnaire des responsables fédéraux;

c) l'application uniforme, dans tout le pays, d'une politique nationale.

L'OBJET DE LA PARTIE IV

La partie IV renferme désormais un objectif explicite, destiné à guider tant le public que les fonctionnaires du gouvernement.

Cet objectif se trouve au paragraphe 79(1) :

---

*Les expressions « administrations fédérales en matière de sécurité et d'hygiène au travail », « responsables fédéraux en matière de sécurité et d'hygiène au travail », « gouvernement fédéral », « responsable du gouvernement fédéral », « les agents fédéraux » signifient les responsables de Travail Canada ou toute autre personne responsable, désignée à titre d'agent de sécurité par le ministre du Travail aux fins de l'administration de la partie IV du Code canadien du travail.

« prévenir les accidents et les maladies survenant au cours de l'occupation d'un emploi visé par la présente partie ou qui en résultent ou y sont liés ».

Elle sera largement diffusée pour que les fonctionnaires et le public comprennent bien de part et d'autre les fondements de la politique de conformité.

Nota : Les unités de conformité interrogées ont insisté sur l'utilité d'intégrer à la loi proprement dite un énoncé clair de sa raison d'être. Son absence peut gêner le gouvernement dans l'allocation de ressources humaines et financières restreintes et occasionner des malentendus entre le réglementateur et le réglementé.

L'ORIENTATION DE LA POLITIQUE DE CONFORMITÉ

Conformément à la raison d'être de la partie IV, on vise la prévention en premier lieu. Les moyens utilisés à cette fin dans le cadre de la politique émanent du principe que la majorité des établissements du ressort fédéral se conforment volontairement aux exigences de la partie IV, qu'ils sont disposés à remplir leurs obligations en matière de sécurité et d'hygiène et qu'ils ont l'intention de le faire. La politique est également conçue pour traiter avec efficacité les cas de non-conformité.

En conséquence, les responsables fédéraux :

a) chercheront à informer les intéressés de leurs obligations;

b) offriront aux parties intéressées des occasions de participer à l'élaboration des règlements et des normes;

c) feront participer les employeurs et les employés au processus de contrôle par l'entremise, notamment, des comités de sécurité et d'hygiène;

d) appliqueront diverses techniques visant à faciliter et à promouvoir la conformité;

e) cerneront les cas de non-conformité;

f) dans les cas de non-conformité, fourniront les moyens d'y remédier en fonction des circonstances, en obtenant des « promesses de conformité volontaire » ou en donnant des « instructions »;

g) demanderont des injonctions dans les cas urgents présentant des dangers graves;

h) intenteront des poursuites judiciaires dans les cas de non-conformité.

Nota : Même si certaines unités de conformité perçoivent leur rôle comme étant celui d'un gendarme qui fait enquête et poursuit les contrevenants, l'orientation la plus répandue, et de loin, consiste à favoriser la conformité et à corriger les cas de non-conformité. Cette dernière méthode reflète davantage le courant de la réglementation au Canada. Les poursuites sont une arme de dernier ressort à n'utiliser qu'en cas d'infraction grave et en apparence délibérée.

Lorsque la surveillance des réglementés et la réaction initiale à la non-conformité incombent à plus d'un service de conformité, la clé de voûte de l'application de la loi réside dans une orientation commune. L'uniformité est essentielle à la justice, réelle et perçue, laquelle engendre à son tour l'esprit de collaboration chez les réglementés.

LES TECHNIQUES DE CONFORMITÉ

Les employeurs, les travailleurs et les fonctionnaires du gouvernement fédéral participent à la mise en application des exigences liées à la sécurité et à l'hygiène au travail au moyen de toute une gamme de techniques. Ces dernières visent principalement à favoriser, à faciliter et à contrôler la conformité. Elles comprennent entre autres :

a) **La consultation sur les règlements**. Lorsque le gouvernement fédéral élabore des normes, il les diffuse avant leur adoption, par exemple dans l'état des projets de réglementation, et les parties intéressées sont invitées à les commenter. Des organisations comme le Railways Advisory Board et le Conseil consultatif de la sécurité maritime participent également au processus de consultation.

b) **L'information du public**. Les responsables fédéraux en matière de sécurité et d'hygiène professionnelles informent le public du contenu et de l'application des règles et des normes.

c) **Les vérifications de sécurité menées par l'industrie**. Travail Canada favorise l'évaluation des programmes de prévention des accidents et des conditions de sécurité et d'hygiène au travail et publie un guide à cet égard.

d) **Les permis et les exemptions**. On délivre des permis aux entreprises de transport routier ne pouvant se conformer temporairement au règlement sur la durée du travail et on contrôle l'observance des conditions du permis afin de protéger la sécurité des

employés. Le détenteur du permis fait rapport sur son utilisation.

Le ministre du Travail peut exempter un lieu de travail de la procédure obligatoire relative au droit de refuser de travailler quand les parties ont mis sur pied leur propre système qui se révèle aussi efficace ou meilleur que celui prévu par la partie IV du Code.

Dans des cas d'exception comme il est mentionné aux paragraphes 92.(3) et 92.(4), le ministre du Travail peut en outre exempter un lieu de travail de l'obligation de créer un comité de sécurité et d'hygiène.

e) **Les conseils**. Les agents de sécurité donnent des conseils sur des questions touchant la sécurité et l'hygiène et sur les méthodes de conformité.

f) **Les vérifications de sécurité menées par les responsables fédéraux en matière de sécurité et d'hygiène au travail**. Les agents de sécurité procèdent, de leur propre chef, à des évaluations exhaustives des programmes de sécurité sur les lieux de travail.

g) **Les inspections**. Dans l'exercice de leurs fonctions, les agents de sécurité se rendent dans les établissements assujettis au Code canadien du travail pour en vérifier la conformité avec les exigences de la partie IV.

h) **Le droit de refuser de travailler**. Lorsqu'un employé se prévaut du droit de refuser de travailler en cas de danger [paragraphe 85(1)] et que l'employeur et l'employé ne peuvent régler le problème à la satisfaction des deux parties, il incombe à l'agent de sécurité d'enquêter sur le cas, de décider s'il existe ou non un danger et, le cas échéant, de donner des instructions.

i) **Les plaintes**. Les comités de sécurité et d'hygiène et les représentants répondent aux plaintes des employés. Lorsque les employés choisissent de faire intervenir les responsables du gouvernement fédéral, les agents de sécurité enquêtent sur les plaintes alléguant qu'un lieu de travail n'est pas conforme à la partie IV.

j) **Les enquêtes sur les accidents**. Ce sont les employeurs qui font enquête sur les accidents et qui les enregistrent. Ils signalent à Travail Canada les blessures entraînant une perte de temps et font rapport annuellement de toutes les blessures. Les comités de sécurité et d'hygiène et les représentants peuvent également contribuer à l'efficacité des enquêtes et à la tenue des registres. Selon la gravité des accidents et la disponibilité d'autres sources de renseignements, les agents de sécurité peuvent aussi faire enquête en vue de prévenir toute récidive.

k) **Les instructions**. Les agents de sécurité donnent aux employeurs et aux employés des instructions en vue de supprimer les dangers. L'utilisation appropriée et l'importance des instructions sont abordées à la section sur les actions en justice.

De plus, les responsables du gouvernement fédéral utiliseront les techniques suivantes dans le but de promouvoir un climat favorable à la conformité.

l) **Les règles élaborées par les réglementés**. Les secteurs réglementés, soit les entreprises, les associations industrielles et les organismes indépendants privés, seront de plus en plus invités à élaborer des règles de sécurité et d'hygiène ou à participer avec les syndicats à leur élaboration. Une fois leur validité confirmée après consultation des employés ou de leurs représentants, et des autres

parties intéressées, ces règles pourront être intégrées à la loi.

m) **Les normes de performance**. Ces normes prescrivent le résultat à atteindre et permettent aux entreprises visées d'y parvenir par tous les moyens efficaces qui, à leur avis, conviennent le mieux à leurs activités.

n) **L'auto-attestation** et le **contrôle par un tiers**. Ces techniques imposent aux réglementés eux-mêmes ou à des tiers indépendants la responsabilité d'inspecter l'équipement, de contrôler les opérations ou d'attester les inspections ou les registres. Les responsables fédéraux en matière de sécurité et d'hygiène au travail concevront et maintiendront un système efficace de vérifications qu'ils effectueront à l'occasion. Ces techniques permettront de réduire sensiblement le coût et les inconvénients liés aux inspections, tant pour l'industrie que pour le gouvernement, sans pour autant que la qualité de la réglementation en matière de sécurité en souffre. Par exemple, une partie de la vérification de la sécurité des appareils de levage et des chaudières et récipients sous pression est actuellement confiée à des tiers. Le Règlement sur les substances dangereuses exige l'auto-attestation à l'égard des contaminants en suspension dans l'air.

o) **L'étagement**. Cette technique consiste à adapter les exigences en matière de rapport et les degrés d'inspection en fonction du danger pour la sécurité et l'hygiène propre à une industrie, ou selon les antécédents de conformité d'une entreprise. Les exigences en matière de rapports d'accident sont déjà étagées en fonction de la gravité de l'accident, tandis que l'obligation selon le Code de créer des comités de sécurité et d'hygiène et de nommer des représentants

est répartie d'après le nombre d'employés dans le milieu de travail.

p) **Les programmes de vérification interne approuvés par le gouvernement (PVIAG).** On incitera les entreprises réglementées à établir ou à élargir les systèmes existants d'information de gestion, afin d'inspecter, d'analyser et d'évaluer dans quelle mesure elles satisfont aux exigences de la partie IV et aux politiques et objectifs généraux.

Ces programmes d'information de gestion comprendront des politiques, des méthodes, des mécanismes de contrôle et des systèmes de tenue des registres et d'information bien définis, ainsi que les moyens nécessaires à l'application des mesures correctrices dont l'entreprise aura besoin pour parvenir et se maintenir au degré de conformité souhaité.

On anticipe que les entreprises qui se prévaudront des PVIAG y prévoiront un rôle important pour les comités de sécurité et d'hygiène ou pour les représentants à la sécurité et l'hygiène exigés en vertu de la partie IV.

q) **Les promesses de conformité volontaire (PCV).** Une PCV est une promesse ferme, faite par écrit par le responsable d'un lieu de travail afin de corriger une infraction à la partie IV. Elle est acceptée dans les situations qui n'exigent pas d'instructions en vertu de la présente politique.

Nota : Même si les situations propres aux réglementés offrent toute une variété d'occasions de promouvoir la conformité, certains programmes réglementaires sont très limités par les lois qui les régissent quant aux techniques à utiliser. Dans d'autres programmes, la législation manifeste un manque d'imagination et ne prévoit qu'une seule réponse, le plus souvent la poursuite en justice, sans écarter véritablement les récompenses

et sanctions officieuses. Celles-ci varient selon l'ingéniosité des agents qui les appliquent.

De l'avis du public touché, il semble que ces mesures officieuses procèdent d'une discrétion qui tient de l'invisible. Elles sont mises en application avec une disparité qui est défavorable à la justice.

Un jeu modulé de techniques de conformité permet aux agents de réagir de façon équilibrée et appropriée à chaque situation qu'ils rencontrent. Faire connaître ces techniques permet au public de savoir à quoi s'attendre et renforce la perception de justice.

Chaque étape du processus de réglementation, depuis l'établissement d'une politique législative et l'élaboration des normes, jusqu'aux enquêtes et aux poursuites en passant par l'information du public et le contrôle, fournit des occasions de créer un climat favorable à la conformité.

LES COMITÉS DE SÉCURITÉ ET D'HYGIÈNE ET LES REPRÉSENTANTS

La partie IV modifiée exige la création de comités de sécurité et d'hygiène ou la nomination de représentants à la sécurité et à l'hygiène. Ces exigences peuvent se résumer de la façon suivante.

En règle générale, les comités de sécurité et d'hygiène servent les établissements comptant au moins 20 employés et les représentants à la sécurité et à l'hygiène, ceux comptant de 5 à 19 employés, ou encore, là où un comité de sécurité et d'hygiène n'est pas exigé par la loi.

Le comité de sécurité et d'hygiène (CSH) est un comité mixte. Par son intermédiaire, la direction et les représentants des employés cherchent ensemble à cerner les problèmes de sécurité et d'hygiène au travail et recommandent des solutions à ces problèmes.

Le représentant à la sécurité et à l'hygiène (RSH) joue le même rôle que le comité.

Ainsi, grâce aux CSH et aux RSH, ce sont les premiers intéressés qui se chargeront de promouvoir et de maintenir la sécurité et l'hygiène.

Les pouvoirs et les attributions

Les CSH et les RSH ont un certain nombre de pouvoirs et d'attributions en commun. Ainsi, tous les deux

a) reçoivent, prennent en considération et disposent rapidement des plaintes relatives à la sécurité et à l'hygiène des employés qu'ils représentent;

b) participent aux enquêtes et aux investigations relatives à la sécurité et à l'hygiène au travail et requièrent, au besoin, les conseils des personnes professionnellement ou techniquement qualifiées pour ce faire;

c) surveillent les programmes, mesures et procédures se rapportant à la sécurité et à l'hygiène des employés;

d) s'assurent de la tenue de registres adéquats des accidents du travail, des blessures et des risques pour la santé et du contrôle des données qui s'y rapportent;

e) requièrent de l'employeur les renseignements qu'ils jugent nécessaires afin de cerner les risques présents ou éventuels dans le lieu de travail;

f) ont accès sans restriction à tous les rapports du gouvernement et de l'employeur sur la santé et la sécurité des employés qu'ils représentent;

g) coopèrent avec les agents de sécurité du gouvernement fédéral.

Les comités ont, pour leur part, des pouvoirs et des attributions additionnels. En outre, les CSH

h) gardent des registres sur les plaintes qu'ils reçoivent;

i) coopèrent avec les services de santé professionnelle qui desservent le lieu de travail;

j) mettent sur pied et favorisent l'élaboration de programmes de sécurité et d'hygiène en vue de former les employés;

k) élaborent, mettent sur pied et maintiennent des programmes, des mesures et des méthodes visant le maintien et l'amélioration de la sécurité et de l'hygiène des employés.

Les comités de sécurité et d'hygiène et les représentants à la sécurité et à l'hygiène constituent un mécanisme par lequel les employeurs et les travailleurs peuvent assumer leurs responsabilités en vertu de la partie IV. Ils jouent un rôle de plaque tournante pour ce qui est d'améliorer la sécurité et l'hygiène tout en réduisant l'intervention directe du gouvernement dans le lieu de travail.

Pour assurer la conformité, les responsables fédéraux en matière de sécurité et d'hygiène au travail mettront l'accent sur la création de CSH et la nomination de RSH et sur la surveillance de leurs activités. Les visites des établissements feront ressortir le rôle du comité ou du représentant, et les agents de sécurité utiliseront leurs connaissances en matière de sécurité et

d'hygiène pour les aider à déceler et à prévenir les dangers. Au fur et à mesure que les CSH et les RSH gagneront en efficacité dans l'élaboration de programmes de prévention et dans le contrôle de la sécurité et de l'hygiène, les inspections programmées seront plus sélectives et mettront l'accent sur les secteurs présentant plus de risques et sur ceux où le degré de conformité est le plus faible.

Nota : Les comités et représentants peuvent favoriser un sentiment de responsabilité directe à l'égard de la sécurité et de l'hygiène au travail chez ceux qui appartiennent au milieu de travail, et ce sentiment favorise en retour un désir de conformité. Ils incitent aussi à l'efficacité et à l'économie, en faisant intervenir ceux qui, dans le milieu de travail, sont touchés par la conformité et la non-conformité, et en réduisant la nécessité d'une intervention directe du gouvernement. Des comités et des représentants efficaces sauront aussi faire baisser le coût, pour les entreprises, du temps perdu durant les inspections.

L'ÉLABORATION DES NORMES ET DES RÈGLEMENTS

Afin de contribuer à créer un climat favorable à la conformité, le gouvernement fédéral a pour politique de faire participer les secteurs industriels, les entreprises et les syndicats intéressés à l'élaboration de normes, et de mettre l'accent sur la prise de décisions volontaire. Voici les grandes lignes directrices que veulent suivre les responsables du gouvernement fédéral dans l'élaboration de règles en matière de sécurité et d'hygiène au travail.

a) **Les normes de performance**. Ces normes seront utilisées afin de protéger la sécurité et la santé plus efficacement. Elles définissent le but à atteindre et laissent les moyens à prendre à la discrétion de l'entreprise, alors que les normes « techniques » prescrivent en détail ce qu'il faut faire. Ainsi, en vertu du Règlement du Canada sur la manutention des matériaux, l'employeur doit encore s'assurer que l'opérateur du chariot élévateur à fourche a reçu la formation voulue et qu'il est compétent; mais l'employeur n'a plus l'obligation précise d'empêcher l'opérateur de mettre le moteur en marche avant d'appliquer les freins et d'embrayer.

b) **Les sources**. Le gouvernement, les entreprises et les groupes de travailleurs seront une source importante de règlements et de normes. On continuera d'utiliser, le cas échéant, des comités normatifs, tels ceux de l'Association canadienne de normalisation.

c) **La consultation**. Les projets d'élaboration ou de modification des règlements ou des normes sont publiés dans l'état des projets de réglementation. En outre, certaines compagnies, syndicats et autres directement touchés par les changements envisagés en seront informés afin d'inciter les réglementés à donner leur point de vue.

d) **Les exigences linguistiques**. Le gouvernement fédéral a l'intention de recourir de moins en moins souvent aux normes qui n'existent pas dans les deux langues officielles.

Nota : Les techniques modernes de conformité insistent sur la prise de décisions volontaire et minimisent l'intervention gouvernementale le plus possible. Elles préconisent la participation du secteur privé à la définition des buts de la réglementation.

Peu de facteurs contribuent autant au sentiment qu'une règle est juste que la possibilité de participer à son élaboration. Les gens appuieront un règlement s'ils estiment qu'il constitue un moyen efficace d'atteindre le but pour lequel il a été conçu, surtout s'il leur semble clair et réalisable. Un règlement est suivi plus facilement s'il témoigne d'une connaissance et d'un respect de la situation des réglementés. Connaître la raison d'être d'un règlement incite généralement les intéressés à s'y conformer. Les réglementés se sentent davantage liés par une règle s'ils estiment en être en partie l'auteur. Il est possible d'optimiser tous ces facteurs psychologiques en faisant participer les réglementés à l'élaboration des normes et des règlements.

Laisser une marge de manœuvre dans la méthode de réalisation de la conformité, comme les normes de performance, constitue une marque d'intérêt et de respect de la part du réglementateur envers le réglementé.

L'INFORMATION ET LA FORMATION DES EMPLOYEURS ET DES EMPLOYÉS

La plupart des personnes visées par le Code canadien du travail sont disposées à remplir leurs obligations en matière de sécurité et d'hygiène en vertu de la partie IV et ont l'intention de s'y conformer. Ainsi, la méthode la plus efficace pour obtenir la conformité est probablement un programme exhaustif et exact d'information publique sur le contenu et l'application des règles et des normes.

Le programme d'information mettra l'accent particulièrement sur l'objet de la partie IV, sur

les moyens d'entrer en rapport avec le Ministère et sur les règles nouvelles ou révisées.

Le ministère du Travail utilise déjà des dépliants et des présentations audiovisuelles lors d'événements qui attirent les membres du public visé, tels que les expositions, les congrès de gens d'affaires et les congrès syndicaux. On explorera aussi divers moyens peu coûteux afin de diffuser cette information sur une plus grande échelle et de façon plus systématique.

On incitera les établissements d'enseignement à greffer à leurs programmes de l'information sur la sécurité et l'hygiène au travail. Les agents fédéraux en matière de sécurité et d'hygiène au travail organiseront ou présideront des colloques et de courtes séances de formation sur les lieux de travail ou ils en favoriseront la tenue. Ils feront la promotion des séances d'information, en particulier celles destinées aux CSH et aux RSH. Ils inciteront les syndicats à utiliser les subventions gouvernementales réservées à la formation aux fins de la sécurité et de l'hygiène au travail. Les agents fédéraux favoriseront la formation des membres des CSH et des RSH.

Nota : Mieux sensibiliser les réglementés à une règle et à sa raison d'être facilite la conformité.

LE CONTRÔLE DES ACTIVITÉS DE CONFORMITÉ

Les activités de conformité peuvent servir l'objet de la loi plus directement si les responsables de l'exécution de cet objet les contrôlent. Travail Canada et les ministères et organismes fédéraux dont les activités en matière de sécurité et d'hygiène se trouveront assujettis à la partie IV élaboreront des

protocoles d'entente. Ces protocoles donneront en détail les responsabilités respectives des parties pour ce qui est de la sélection, de la formation et du contrôle opérationnel des employés des ministères et des organismes chargés de la sécurité et de l'hygiène, ainsi qu'en ce qui concerne l'orientation, le contrôle, les poursuites judiciaires et autres aspects de la présente politique de conformité.

LA SURVEILLANCE

On incitera le secteur privé à participer au contrôle de la conformité et de la non-conformité, afin de profiter des connaissances des experts en matière de sécurité et d'hygiène déjà en place et de faire participer les premiers intéressés dans le milieu de travail. En conséquence, le contrôle de la sécurité et de l'hygiène au travail pourra comprendre les éléments suivants :

Les rapports

Selon la technique de l'étagement, au moment de réviser ou d'élaborer des règlements renfermant des exigences relatives aux rapports et à la tenue de registres, on envisagera la possibilité d'adapter ces exigences en fonction

- des antécédents d'accidents de l'industrie;
- de la taille de l'entreprise;
- d'autres facteurs s'apparentant à la question des rapports et des registres.

Une fois arrêtés, les critères précis seront publiés. Les réglementés pourront obtenir des renseignements précis sur leur situation à cet égard.

L'auto-attestation

On déterminera et on confirmera les secteurs où cette technique pourra s'appliquer en vue d'accroître la responsabilité du secteur privé, par exemple en attestant que les mesures correctrices, ordonnées dans une instruction ou convenues lors d'une promesse de conformité volontaire ont été prises.

Les responsables du gouvernement fédéral élaboreront et mettront en œuvre un système statistiquement valable de vérifications occasionnelles.

Le contrôle par un tiers

Les administrations en matière de sécurité et d'hygiène détermineront et confirmeront d'autres secteurs, outre les chaudières et récipients soumis à une pression interne et les appareils de levage, où l'on pourrait éventuellement contrôler les coûts de l'inspection directe.

On formulera les qualités requises pour assurer la surveillance dans chaque secteur et on désignera des responsables en conséquence.

Des vérifications occasionnelles seront effectuées selon un système statistiquement valable qui sera mis au point. Ce système ne sera toutefois pas rendu public, et il va sans dire que les vérifications ne seront pas annoncées à l'avance. On pourra retenir les services d'experts qualifiés à l'extérieur du ministère fédéral visé pour procéder à des vérifications occasionnelles.

Les programmes de vérification interne approuvés par le gouvernement

On examinera les possibilités avec l'industrie et l'on obtiendra des engagements de la part de l'industrie et du gouvernement.

Ces programmes favoriseront et renforceront de saines pratiques de gestion dans l'industrie et ils comprendront des rôles pour les comités de sécurité et d'hygiène et les représentants à la sécurité et à l'hygiène.

Les visites régionales planifiées

Pour permettre aux agents de sécurité de procéder aux inspections dans les entreprises qui en ont le plus besoin, tout en tentant de ne pas déranger les firmes privées inutilement, des visites régionales planifiées se feront selon le principe de l'« étagement ». Les lieux de travail seront groupés en catégories, principalement en fonction du profil de sécurité de chaque entreprise ou lieu de travail, quand il est connu, ou en fonction des antécédents d'accidents de l'industrie, quand on ignore le profil de sécurité de l'entreprise.

Les priorités dans les interventions des agents de sécurité

Les agents de sécurité accorderont d'abord la priorité aux avis de refus de travailler et autres, reçus conformément au paragraphe 86(1) du Code. Ces avis feront l'objet d'une enquête « immédiate », c.-à-d. sans tarder, comme le prescrit le Code.

Autrement, l'ordre de priorités des tâches des agents de sécurité sera établi en fonction de l'urgence et de la gravité du risque pour la santé et la sécurité dans chaque cas particulier. Par conséquent, la rapidité avec laquelle l'intervention d'un agent donnera suite à un appel ne dépendra pas entièrement de la situation qu'il s'agisse d'une enquête sur un accident, d'une enquête suite à une plainte, d'une inspection programmée ou d'une visite de consultation. Lorsqu'un agent reçoit un appel au sujet d'un accident ou d'une plainte, cela signifie peut-être que les personnes sur place

sont déjà au courant du risque en cause; il se peut souvent que ces cas ne représentent pas un danger permanent suffisamment grave pour justifier le report d'une visite de consultation, par exemple, dans une industrie dont les antécédents en matière d'accidents sont élevés.

On aura recours en particulier aux CSH et aux RSH pour aider à évaluer l'urgence et la gravité du danger, de manière à éviter de déranger inutilement un agent de sécurité au détriment d'importantes activités courantes, par exemple, les inspections programmées.

Les interventions d'agents de sécurité sur les lieux de travail qui présentent peu de dangers ne s'effectueront que dans les cas suivants :

a) s'il doit y avoir enquête sur un incident;

b) si les responsables du gouvernement fédéral savent qu'une pratique ou un procédé dangereux existent dans des lieux de travail de ce secteur;

c) s'il y a vérification occasionnelle (contrôle par un tiers, procès-verbal d'une réunion de CSH ou autres);

d) s'il y a visite jumelée comportant un autre type d'inspection ou d'activité.

Nota : La plupart des ministres fédéraux chargés d'appliquer une réglementation disposent d'une marge de manœuvre considérable au chapitre des moyens de contrôle de la conformité. Certains ministères ont recours à des systèmes de rapports volontaires, renforcés ou non par des vérifications occasionnelles, plutôt qu'aux inspections directes. Le contrôle par un tiers est un autre moyen de réduire les dépenses de fonds publics. L'équité exige que les personnes dont la situation est semblable soient traitées de la même façon par le gouvernement et,

inversement, que celles dont la situation est sensiblement différente le soient différemment. Un système d'étagement, fondé sur des critères que les intéressés peuvent entériner, contribue à cette justice distributive.

L'UTILISATION DES POUVOIRS STATUTAIRES DES AGENTS DE SÉCURITÉ

Des définitions claires des pouvoirs des fonctionnaires et une politique explicite concernant l'utilisation de ces pouvoirs aident, d'une part, les fonctionnaires à exercer leurs fonctions de manière uniforme et, d'autre part, les réglementés à savoir de quelle manière ils seront traités.

L'article 98 confère aux agents de sécurité de vastes pouvoirs en matière de sécurité et d'hygiène au travail, lesquels les autorisent, entre autres,

- à pénétrer dans un lieu de travail;
- à examiner et à contrôler;
- à prélever des échantillons;
- à apporter le matériel, à être accompagnés et aidés des personnes qu'ils estiment nécessaires à l'exercice de leurs fonctions;
- à ordonner qu'un lieu ou un objet ne soit pas dérangé en attendant un examen;
- à ordonner à l'employeur de produire des documents et des renseignements;
- à reproduire des documents;
- à ordonner à l'employeur de fournir des déclarations concernant les conditions du milieu de travail et autres facteurs qui touchent la santé et la sécurité des employés.

En outre, l'article 84 permet à un agent de sécurité d'autoriser le déplacement ou le dérangement des débris ou autres se rapportant à un accident au lieu de travail où un employé a été tué ou gravement blessé.

L'article 99 exige que les employeurs et les employés fournissent à l'agent de sécurité toute aide raisonnable pour permettre à celui-ci d'exercer ses fonctions. En vertu de l'article 100, il est interdit de gêner ou de faire entrave à l'agent de sécurité dans l'exercice de ses fonctions relatives à la sécurité et à l'hygiène au travail, ainsi que de lui faire une déclaration fausse ou trompeuse.

Les personnes présentes sur le lieu de travail collaboreront habituellement avec l'agent de sécurité pour lui permettre de mener sa tâche à bien en dérangeant le moins possible le fonctionnement de l'entreprise. Dans les rares cas où l'on tente d'entraver le travail d'un agent de sécurité, ce dernier possède les recours juridiques nécessaires pour régler la situation. Le gouvernement fédéral a pour politique de poursuivre en justice pour toute entrave ayant contribué à prolonger la situation dangereuse.

LA RÉACTION À LA NON-CONFORMITÉ

Les agents de sécurité disposent de certaines mesures pour faire face aux circonstances propres à chaque cas de non-conformité aux exigences de sécurité et d'hygiène au travail. À des fins d'uniformité et de prévisibilité, voici à quoi servent les promesses de conformité volontaire et les instructions.

Les promesses de conformité volontaire (PCV)

Les responsables en matière de sécurité et d'hygiène au travail inciteront à la conformité volontaire quand la sécurité des employés n'est pas menacée. Pour la plupart des infractions, s'il y a accord et volonté de corriger un problème, l'agent de sécurité acceptera la promesse du responsable du lieu de travail qu'il y aura conformité sans qu'il soit nécessaire de donner une instruction.

a) Cette PCV renferme l'engagement écrit de l'employeur ou de l'employé de se conformer dans un délai prescrit.

b) Une PCV doit servir dans le cas d'infractions « mineures » et « intermédiaires » qui ne donnent pas lieu à une situation dangereuse en vertu du paragraphe 102(2).

c) Une PCV comprend l'engagement d'avertir l'agent de sécurité que les mesures correctrices convenues ont été prises.

d) Lorsqu'une PCV comporte des implications multirégionales ou interministérielles, l'administration centrale du ministère fédéral intéressé est consultée à l'avance, si possible, ou informée rapidement par la suite.

e) Le défaut de se conformer à une PCV déclenchera l'émission d'une instruction et la continuité de la non-conformité peut déclencher des poursuites dans le cas de la première infraction.

L'émission d'une instruction

a) On donne une instruction quand une promesse de conformité volontaire n'a pas

été remplie ou qu'une situation dangereuse en vertu du paragraphe 102(2) est découverte.

b) Les instructions sont toujours données par écrit et émises quand l'infraction est découverte. Quand il n'y a pas moyen de faire autrement, cependant, elles sont d'abord données verbalement mais doivent être suivies d'une instruction écrite aussitôt que possible.

c) Lorsqu'une instruction comporte des implications multirégionales ou interministérielles, l'administration centrale du ministère fédéral intéressé est consultée à l'avance, si possible, ou informée rapidement par la suite.

d) Il y aura une formule uniforme d'instructions pour tout le Canada.

e) L'information sur les instructions données sera consignée dans un système national de données informatisé afin d'aider à l'élaboration d'une banque de données indiquant, par exemple, les instructions données, par sujet et par région.

f) Le délai de conformité doit être suffisant et la date, indiquée.

Nota : Dans certains programmes de réglementation, les moyens d'action sont très limités. La situation des responsables de la sécurité et de l'hygiène au travail est relativement heureuse, du fait que le Code prévoit un certain nombre de mesures et qu'il accorde une certaine latitude pour en créer d'autres. Une gamme modulée de moyens permet aux responsables de la conformité de réagir comme l'exige chaque situation qu'ils rencontrent. Il est également possible, dans la plupart des cas, d'éviter des actions en

justice qui coûtent cher et qui ne sont pas particulièrement propices à la motivation de la clientèle.

Le recours à des promesses volontaires renforce l'engagement de l'établissement réglementé à se conformer, de même que son sens de responsabilité à cet égard. Les mesures prises à l'endroit de l'établissement réglementé paraîtront plus équitables si on tient compte de la gravité de l'infraction et des antécédents de l'intéressé en matière de conformité. L'uniformité du traitement est également un élément essentiel de l'équité.

LES ACTIONS EN JUSTICE

Lorsqu'une infraction est très grave ou qu'on n'y a pas remédié malgré les efforts de l'agent de sécurité, la politique du gouvernement fédéral consiste à intenter des poursuites judiciaires.

La loi prévoit l'existence de délits dont le degré de gravité varie. Les délits criminels comprennent ceux prévus dans le Code criminel, par exemple la négligence criminelle causant la mort ou des blessures. À ces délits vient s'ajouter, en vertu de la partie IV, un délit consistant à enfreindre sciemment les normes de sécurité lorsque la personne en faute sait qu'il est susceptible d'en résulter des blessures graves; toutefois, cet acte criminel, contrairement à ceux que prévoit le Code criminel, n'exige pas que quelqu'un soit effectivement blessé.

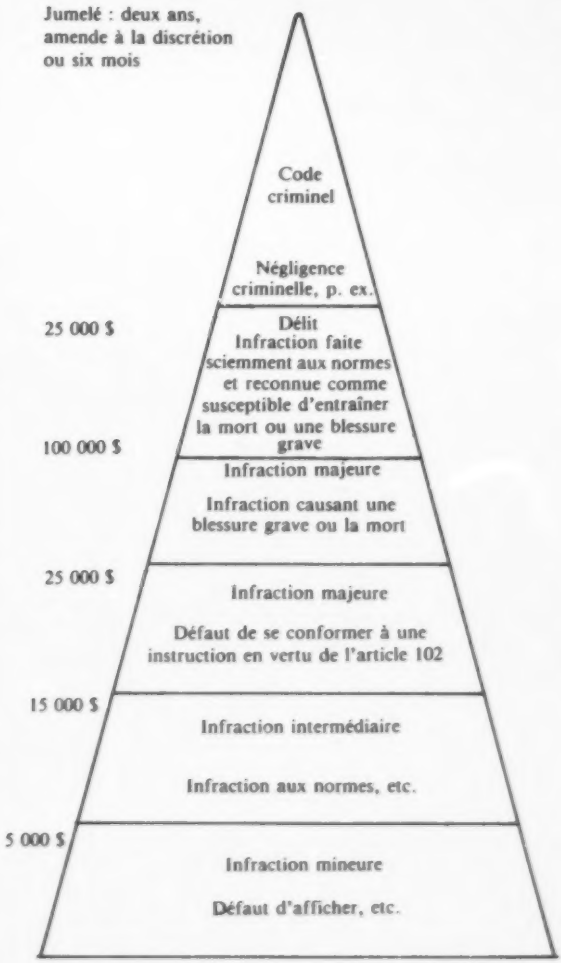
Tous les autres délits commis en vertu de la partie IV sont des « infractions » non punissables d'une peine d'emprisonnement. Leur degré de gravité varie également. Il existe deux infractions

« majeures », la première étant le fait d'enfreindre les normes de sécurité, causant la mort d'un employé ou une blessure grave à un employé. La peine maximale pour cette infraction est une amende de 100 000 $. L'autre infraction majeure consiste à ne pas se conformer aux ordres donnés par un agent de sécurité relativement à une source de danger. L'amende maximale est de 25 000 $.

La plupart des infractions aux normes de sécurité sont de gravité « intermédiaire », passibles d'une amende maximale de 15 000 $. Certaines infractions peu susceptibles de mettre directement en danger la santé ou la sécurité des employés sont « mineures » et passibles d'une amende maximale de 5 000 $.

Alors que le crime visé au paragraphe 105(5) suppose obligatoirement qu'une infraction a été commise délibérément, son auteur sachant que l'infraction pouvait causer des blessures graves, les infractions non passibles de prison peuvent être commises sans intention délibérée ni connaissance des conséquences de l'infraction. Ce sont des infractions de responsabilité « stricte » ou « absolue ». En général, les infractions de responsabilité stricte concernent l'obligation prévue dans la loi d'exercer un certain jugement. Pour cette raison, une personne qui a pris les précautions nécessaires pour satisfaire aux normes de sécurité et d'hygiène n'est pas coupable de cette infraction. Le paragraphe 105(6) énonce les infractions pour lesquelles il est possible d'invoquer que les précautions nécessaires ont été prises. Les infractions de responsabilité absolue sont purement objectives : une personne qui a enfreint la norme ne peut pas faire valoir qu'elle a pris les précautions nécessaires. Une fois la non-conformité prouvée, la personne responsable de l'infraction en est reconnue coupable.

Un graphique illustrant les peines donnerait à peu près ceci :



S'il arrive qu'il soit nécessaire d'imposer rapidement la conformité, sans intenter de poursuites, la loi prévoit dorénavant le recours à une injonction (ordonnance de la cour). Cette disposition pourrait aussi être utilisée dans le cas où une personne reconnue coupable d'une infraction refuse d'obtempérer.

Les responsables fédéraux n'auront recours à ces mesures que dans les cas définis ci-après.

Pour un acte criminel [paragraphe 105(5)]

Intenter sur-le-champ des poursuites dans chaque cas.

Pour une infraction majeure [paragraphe 105(4)]

Sauf dans des circonstances exceptionnelles, intenter des poursuites sur-le-champ dans chaque cas. Lorsque les circonstances ne semblent pas justifier de telles mesures, il faut immédiatement présenter un rapport au Ministre. À mesure que l'on acquerra de l'expérience à ce chapitre, cette directive gagnera en précision.

Pour récidive

Intenter des poursuites pour l'infraction même, sans signifier d'autres instructions.

Pour défaut de se conformer aux instructions

a) **Les instructions données en vertu du paragraphe 102(2)**
Lorsque le risque est grave et immédiat :

- **ne pas** attendre le règlement de l'appel à l'agent régional de sécurité, le cas échéant;

- demander une ordonnance de la cour en vertu de l'article 105.5;
- entamer des procédures pour désobéissance aux instructions [paragraphe 105(2)].

Dans les autres cas :

- attendre quatorze jours ou le délai fixé pour prendre les mesures correctrices; puis
- demander une ordonnance de la cour en vertu de l'article 105.5;
- entamer des procédures pour désobéissance aux instructions.

b) **Les instructions concernant une infraction intermédiaire données en vertu du paragraphe 102(2).**
Après avoir attendu quatorze jours ou le délai fixé pour prendre des mesures correctrices, selon la plus longue des deux éventualités, entamer des procédures pour désobéissance à des instructions.

c) **Les instructions concernant une infraction mineure donnée en vertu du paragraphe 102(1).**
Après quatorze jours ou le délai fixé pour prendre des mesures correctrices, intenter des poursuites pour la première infraction.

Pour entrave à un agent de sécurité

Intenter des poursuites :

a) s'il n'existe pas d'autres moyens d'obtenir les renseignements voulus;

b) ou si, à l'issue d'une inspection ou d'une enquête, on découvre un risque prolongé par les obstacles créés à l'agent de sécurité.

Nota : De façon générale, les poursuites pénales en vertu de lois de nature réglementaire sont rares. Dans la plupart des cas, les responsables semblent penser que les poursuites pénales constituent un mécanisme trop lourd et onéreux pour être efficace et, de plus, imposent à l'accusé un fardeau disproportionné à la violation constatée. Ils hésitent également à entamer des poursuites du fait que le suivi de l'affaire échappe à ceux qui sont chargés de faire réaliser les objectifs d'une loi donnée, une fois que le dossier a été transmis au procureur.

Dans le Code modifié, la disposition qui prévoit que des poursuites ne peuvent être intentées qu'avec le consentement du ministre du Travail constitue un point de départ qui permettra aux responsables fédéraux d'assurer l'uniformité de l'application de la loi. À l'heure actuelle, l'un des plus grands problèmes dans les systèmes de conformité est la disparité en matière de poursuites, tant entre les régions qu'entre les ministères. Cette disparité confère à l'action des autorités une apparence d'arbitraire et suscite des inquiétudes relativement à l'article 15 de la Charte canadienne des droits et libertés.

L'uniformité de l'application de la loi rehausse le respect du public pour le programme et, par conséquent, encourage les personnes réglementées à s'y conformer.